

航空排出権紛争の行方

工藤 聡 一

I 序 説

航空機は、温室効果ガス (green house gases) として知られる、水蒸気、二酸化炭素及び微粒子状の排出物を高高度の大気中に放出することで、気候変動の原因となつていふと考へられている⁽¹⁾。たとえば、現時点で航空機が排出する二酸化炭素は全世界の排出総量の約二―三%を占めるに過ぎないが、産業規模の拡大とともに今後増加していくと予測されている⁽²⁾。

沿岸都市は浸水し、世界は度々襲う猛烈な嵐に苦しめられ、破壊的な洪水の被害に遭う。今後一〇〇年以内に、我々は人為的な原因による気候変動で、このような異常気象に襲われる。ある科学者はこう主張する。別の科学者は、気温上昇は主として自然現象によるものであり、人為的な活動を攻撃すべきでないとする。またある科学者は、地球

の気候変動は認めるが、一部の科学者が予想するような破壊的な現象は発生しないと見る。こうして現在、世界中で気候変動及びその影響についての議論が戦わされているが、国際社会は、厳しい結果を予想して既に対応を始めている。温室効果ガス、とくに二酸化炭素について規制は強化の一途にあり、経済原理を組み込んだ新たな規制手法である排出権取引制度も普及しつつある。⁽⁴⁾

一九九七年二月、国際連合気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change) の下で、温室効果ガスの削減に向けた国際間合意である京都議定書 (Kyoto Protocol to United Nations Framework Convention on Climate Change) が採択された。⁽⁵⁾ 同議定書は二〇〇五年二月に発効し、締約国に対して、排出物を一九九〇年の水準から少なくとも5%削減する義務を課し、それを二〇〇八年から二〇一二年の五年間の約束期間中に履行すべきものとしている。そこで提唱されている削減手法こそが、排出権取引なのである。

欧州連合 (European Union (EU)) は、京都議定書における排出量削減目標の達成に向け、今日最も大規模かつ包括的な排出権取引制度 (European Union Emission Trading System (EU-ETS)) を施行している。⁽⁶⁾ 二〇〇五年一月に運用が開始されたその第一段階では、排出権取引の対象を、発電、鋳工業等のエネルギー多消費型産業に限定していたが、二〇〇八年からの第二段階では、従来からの規制産業において引き続き排出権取引の履行確保に努力が払われるとともに、対象産業の拡大と数値目標の強化が行われている。

二〇〇六年十二月、EUの政策決定機関である欧州委員会 (European Commission (EC)) は、航空由来排出物についても排出権取引を義務付ける新たな指令案を決議し、欧州議会 (European Parliament) に提案した。⁽⁷⁾ 議会は二〇〇八年七月に同指令を法案審議するよう欧州閣僚理事会 (European Council) に諮問し、二〇〇八年一〇月、閣僚理事会は

これを航空排出権指令 (Aviation Emission Directive, Directive 2008/101/EC) として正式に採択した。本指令は二〇〇九年一月に公示され同年二月に発効している。

航空排出権指令はそれまで対象外とされていた国際航空分野をE U - E T S に包摂し、E U 域内航空のみならず、外国航空機を含む基本的にすべてのE U 発着国際航空を対象とする。航空部門の現在の二酸化炭素排出量はE U においても産業部門全体からみれば限定的なものであるが、一九九〇年から二〇〇四年の一五年間で二倍となるなど近年急激な増加傾向を示しており、これを排出権取引に含めることをせずには京都議定書下での二酸化炭素削減努力が大きく損なわれると判断されたものである。⁸⁾

全世界の環境政策関係者は航空排出権指令に積極的な賛意を表したが、航空関係者はこれに反対しあるいはその実効性に懐疑的な見方を示した。⁹⁾ 批判は、航空排出権指令をE U 規則の域外適用とみ、すなわちE U 乗り入れ外国航空機に対するE U 規則の一方的強制の法的问题性を指摘した。指令がカバーする地理的範囲は、E U 域内はもちろん、公海、第三国または相手国領域上の空間をも含む全旅程であり、E U のそのような行為は、航空運送事業者に対して過大な経済的負担を課すという意味で政策的に誤りであるだけでなく、国際協調に拠ってきた一九四四年シカゴ条約 (Chicago Convention) 及び国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization (ICAO)) による国際航空の規制枠組みを逸脱するものであり、領空主権に関する国際法原則にも抵触するものであった。¹⁰⁾ 二〇〇九年二月、アメリカ航空運送協会 (Air Transport Association of America (ATA)) とアメリカの大手航空会社三社 (アメリカン、コンチネンタル及びユナイテッド (当時)) は共同で、航空排出権指令を置換したイギリス国内法の立法審査を求め、高等法院 (High Court) に所管官庁を提訴した。二〇一〇年五月に、高等法院は本案を欧州司法裁判所 (European Court of Justice

(E.C.J.) に付託した。¹¹⁾

小稿は、二〇二二年一月の施行を前にこうして国際紛争化した航空排出権指令の国際法上の拘束力を、いわゆる域外適用 (extraterritorial application) の理論、国際連合の専門機関である I C A O の政策調整機能との関係で分析し、もって航空環境規制のあり方を考究しようとするものである。また、航空排出権指令に対しては、経済面への悪影響、制度設計上の問題なども指摘され、世界からいわば全方位的な批判が繰り返されている。小稿では最後に、E U が敢えて火中の栗を拾おうとした理由に迫ってみたい。

II 京都メカニズムとシカゴシステム

航空排出権紛争の理解のためには、まず、その背景にある二つの規制枠組である、市場型国際環境規制に関する京都メカニズム (京都議定書に基づく強制力ある温室効果ガス削減のための枠組)、そして国際航空規制に関するシカゴシステム (シカゴ条約に基づく国際民間航空実施のための枠組) の意義を確認する必要がある。

1 京都メカニズム

A 気候変動の兆候

気候変動 (climate change) なし地球温暖化 (global warming) は、大気中における温室効果ガスの増加に起因する。温室効果ガスとしては、水蒸気 (water vapor)、二酸化炭素 (CO₂)、オゾン (O₃)、メタン (CH₄) などが知られている。大気中の温室効果ガス濃度が上昇すると地球は温暖化し、低下すると冷却化する。たとえば、氷河期における大気中

の二酸化炭素濃度は二〇〇ppm前後であり、地球全体が大きく寒冷化した。現在は、約三八〇ppmであり温暖期にあるといえる。¹²⁾

気温上昇に影響しているとされる人為的活動には大きく二つある。化石燃料の消費と、土地利用である。先進国は主として前者の変化に責任がある。新興国は、今後その責任の一端を負うべきと考えられる。都市化、農地拡大などから起こる後者の変化は、主として発展途上国でみられる。

気温上昇は、一・一℃から六・四℃の変化で、極めて大きな世界的気候変動をもたらす。¹³⁾ コンピュータ・シミュレーションによれば、気象現象はより極端になり、沿岸都市は氷河、氷床の溶解と海水の膨張の結果起こる海面上昇によって壊滅的な被害を受ける。二一〇〇年までに一八から五九cmの海面上昇が予想されている。嵐が強大化し、夏季の気温上昇が激しくなり、干ばつが深刻化する。加えて、グリーンランドの氷河及びカナダの氷床が融け出し、真水が海水に供給されることでメキシコ湾流に影響を及ぼし、ヨーロッパの寒冷化を招く可能性も指摘されている。

気候変動が既に起きているとみるべき重大な兆候がある。¹⁴⁾ 世界の年平均気温は、一九世紀から〇・七六℃上昇し、内この一〇〇年だけで〇・六七℃上昇しており、一九八〇年代以降、観測史上最高の気温を記録する年が多くなっている。南極大陸では、一二、二〇〇〇年前の氷棚が大規模な崩壊をはじめている。世界の代表的な山岳部で、一九七〇年代から雪線が上がっている。一九七〇年代と今日とを比べると、カテゴリー四又は五レベルのハリケーンが増加している。世界各地で近年干ばつが頻発している。もはやこの現実から目をそむけることはできない。

B 国連気候変動枠組条約と京都議定書

一九八〇年代、科学者が気温の急激な上昇に警鐘を鳴らし始めると、国際社会は問題の深刻さを認識するとともに対策に乗り出した。一九八八年、気候変動に関する政府間パネル (International Panel on Climate Change (IPCC)) が、国際連合環境計画 (United Nations Environment Programme (UNEP)) 及び世界気象機関 (World Meteorological Organization (WMO)) の下で、世界規模の地球温暖化の科学的知見を集めて評価するための組織として設置された。ここに、気候変動とそれへの対応に関する研究報告書が作成され継続的な評価が行われることとなり、二〇〇七年には、第四次評価報告書「気候変動二〇〇七：物理的科学原則」が公表され、人為的活動を原因として温室効果ガスが増加したと結論付けられるに至っている。

一九九二年、環境と開発に関する国際連合会議 (United Nations Conference on Environment and Development (UNCED)) は、温室効果ガスの排出を抑制し地球温暖化の進行を防ぐための国際的合意として、国連気候変動枠組条約 (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) を採択した¹⁵⁾。条約の最終的な目標は、「気候系に対して危険な人為的干渉を及ぼすこととならない水準において、大気中の温室効果ガスの濃度を安定化させること」である。その締約国は、先進国 (経済移行国を含む) と発展途上国の二つのグループに分けられる。先進国は附属書Ⅰ国と呼ばれ、温室効果ガスの大部分について責任を負うとされる。そして、附属書Ⅰ国と発展途上国とが「共通だが差異ある責任 (common but differentiated responsibilities)」を負いつつ気候系を保護すること、とくに附属書Ⅰ国が気候変動対策を率先して行うことが規定されている¹⁶⁾。

一九九七年、枠組条約の趣旨を強化するための法的拘束力ある国際合意文書として、京都議定書 (Kyoto Protocol to

United Nations Framework Convention on Climate Change) が採択され、二〇〇五年二月に発効している。同議定書は、各附属書Ⅰ国が排出削減目標の達成のため各種手段を実施することを義務として課している。¹⁷⁾ それには、エネルギー効率の向上、森林等の吸収源 (sink) の保護と開発、代替エネルギーの研究、促進及び開発が含まれる。議定書の下で削減されるべき排出物は、二酸化炭素 (CO₂)、メタン (CH₄)、一酸化二窒素 (N₂O)、ハイドロフルオロカーボン (HFCs)、パーフルオロカーボン (PFCs)、六フッ化硫黄 (SF₆) の六種である。¹⁸⁾

京都議定書が拘束力のある二酸化炭素排出量削減の取り組みの世界的第一歩であることに間違いはない。しかし、それは正式な手続きで署名又は批准した締約国に対してのみ適用されるため、全世界の二酸化炭素排出量の二〇%強を排出するアメリカは附属書Ⅰ国でありながら、義務を負わないなどの問題を抱えている。議定書所定削減目標はアメリカにとって過大な負担であり、自国の経済活動及び消費者に多大な影響が及ぶことを敬遠したとされる。また、制度自体の成功が疑問視された部分もある。長期的かつ本質的な問題解決にそれらの参加は不可欠であるにもかかわらず、発展途上国には義務が課されていない。とくに中国は現在途上国に分類され議定書の義務を負わないとされているが、二十%強を占める温室効果ガス排出大国なのである。¹⁹⁾

ところで京都議定書は、締約国が効率的に排出削減できるように各種の柔軟性措置を認めている。²⁰⁾ これを京都メカニズムと呼ぶ。他の締約国の削減に参加協力することにより、自国の排出量を相殺できるプロジェクト・メカニズムとしての、クリーン開発メカニズム (Clean Development Mechanism (CDM))、共同実施 (Joint Implementation (JI))、及び排出権取引 (emissions trading (ET)) の三種である。これらの措置は、附属書Ⅰ国が自国の約束を達成するについての補足的な手段と位置付けられているが、先進国で行うよりも途上国で行う削減対策が相対的に安上がりで、した

がって効率的に目標に近づくことができるという理解に基づいている。地球上のどの場所で行われても二酸化炭素の削減は意味をなし、より効率的に、より大きな削減を行うことは目的にかなう。

附属書一・二条が認めるクリーン開発メカニズムは、非附属書Ⅰ国をプロジェクトの所在するホスト国とし、附属書Ⅰ国の資金、技術などの支援又は排出権の購入などの関与の下で実施する措置である。⁽²¹⁾ 附属書六条が認める共同実施は、附属書Ⅰ国をプロジェクトの所在するホスト国とし、他の附属書Ⅰ国の関与の下で実施する措置である。⁽²²⁾ 附属書一七条が認める排出権取引は、数値約束のある附属書Ⅰ国間で行われる取引で、排出権の取引・移転を行うことにより、限界削減費用 (marginal abatement cost) を下げるための措置である。⁽²³⁾

C EU排出権取引制度

京都議定書の締約国として、EUは、約束期間において割り当てられた温室効果ガスの削減目標を達成するよう法的に強制されている。この義務を履行するための手段として、EU排出権取引制度 (EU-ETS) が創設されたわけである。⁽²⁴⁾

EUの環境対策立法は、伝統的に、いわゆる命令と強制 (command and control) の形式によるものであったが、一九九〇年代の初めから、市場型の規制手法への移行がはじまった。⁽²⁵⁾ これはアメリカにおける同様の傾向の影響を受けたものである。京都議定書発効の後、排出権取引に対する信頼が増し、議定書所定の数値目標を達成するための経済合理性の高い手段として、その可能性に期待が寄せられることとなった。

EU-ETSの下、EU加盟国は、京都議定書の下で各国に割り当てられた二酸化炭素の排出権を排出主体である

事業者に割り当てる。加盟国は、排出権総量に上限を定め、取引市場を整備する。上限に対して排出量が少ない事業者は、その余剰分に対応する排出権を市場で売却することができ、反対に、上限に対して排出物が多い事業者はその不足分に相当する排出権を市場で購入しなければならない。この仕組みの基礎には、取引対象とされる排出権が一定の高値をつけ、事業者にとってそれを購入するよりも技術の更新による排出削減の方が有利であると認識させ、技術革新を促進しようとする意図がある。また取引市場を用いることで、規制主体が望ましい排出水準を決め、かつその正当性を証明する負担を軽減できる。よって、排出物削減は、最も低い費用負担でこれを行い得ることになる。EU-ETSは、多数国間で実施される包括的な排出権取引市場として現在世界最大のものである。

2 シカゴシステム

A シカゴ条約第一部―国際航空規律

① シカゴ条約

国際民間航空条約 (Convention on International Civil Aviation, 1944)、略してシカゴ条約は、現代の国際航空公法規律の源泉であり、これに基づく国際航空の枠組みはシカゴシステムと称される。²⁶⁾

シカゴ条約は、前文及び九六箇条から成り、大きく「第一部 航空 (Air Navigation)」、「第二部 国際民間航空機関 (International Civil Aviation Organization)」、「第三部 国際航空運送 (International Air Transport)」の三部に編成されている。すなわち、第一部は、領空主権 (Sovereignty of the Air) を確認し、国際航空の基本的規律を定めるものである。第二部は、国際航空の安全性の確保及び国際航空秩序の監視を目的とした国際航空管理機構を設置するものであ

る。そして第三部は、不定期航空 (charter) についての空の自由を規定するものである。

同条約は、一九四七年四月に発効し、二〇一〇年末現在で一九〇の当事国を擁している。同条約が宣言する目的は、国際航空運送業務が安全にかつ整然と発達するように、また、それが機会均等主義に基づいて確立され健全かつ経済的に運営されるように、各国の協力関係を促進することである。締約国が有する権利、特権及び従うべき規制が条約本体に規定されるほか、技術的な規律は、一八の附属書に詳述されている。また、細則について各種のガイドラインが作成されている。

シカゴ条約による規制は、国際民間航空に関するあらゆる事項に渡っており、締約国間の航空実務の統一が、その本質的かつ一貫したテーマといえる。締約国の国内法規制が国際規則と整合的に運用され、ひいては国際航空業務の調和が促進されるように、規則の策定においては締約国のコンセンサスが重視されている。²⁷⁾

② 多国間航空協定と二国間航空協定

シカゴ条約が沈黙する航空権益に関しては、多国間航空協定 (multilateral air services agreement) として、領空通過及び技術着陸の自由 (通過権) を規定した「国際航空業務通過協定 (International Air Services Transit Agreement, 1944)」の合意のうえに、商業航空権ないし運輸権 (traffic rights) の帰属は、当事国の交渉に基づく二国間航空協定 (bilateral agreement) に委ねられている。²⁸⁾

二国間航空協定の近時の傾向として、各国間で航空運輸サービスの提供に関して政府の規制を原則として廃止するオープンスカイ協定 (open skies agreement) が広まりつつあることがある。多年の交渉の後、二〇〇八年に、アメリカとEUとは、アメリカと各EU加盟国との間で結ばれていた従来の二国間協定にかわる、この自由化された多国間

協定に合意している。⁽²⁹⁾

B シカゴ条約第二部―国際航空管理機構

国際民間航空機関（ICAO）は、シカゴ条約第二部に基づき設置される国際航空に関する国際連合の専門機関であり、シカゴ条約の目的を追求し国際民間航空に関する規制を実施することを権限としている。⁽³⁰⁾

ICAOは、総会（Assembly）、理事会（Council）その他の部局で構成される。いずれの締約国も、ICAOの最高機関である総会において一議決権を有する。⁽³¹⁾ 総会における決議要件は単純多数決である。総会は三年に一度、組織の活動の評価のために招集され、そこで選出された理事及びその下部組織である各部局に事務執行を委任する。理事会は、三年毎に選出される三三名の理事によって構成される常設の執行機関である。⁽³²⁾ 国際民間航空に占める重要度を考慮して決定される国家代表者に、世界の各地域からの代表者が加えられて構成される。理事会は、国際航空に関する規則並びに国際標準及び勧告方式（international standards and recommended practices (SARPs)）を立案し、それをシカゴ条約の附属書に編入する権限を有する。国際標準とは、国際的に統一された適用が国際民間航空の安全又は調和のために必要であり、かつ締約国が条約に準拠すべきと認められるいずれかの明細（specification）をいう。また勧告方式とは、国際的に統一された適用が国際民間航空の安全又は調和のために望まれ、かつ締約国が条約に準拠することに努めるべきいずれかの明細をいう。⁽³³⁾

ICAOは、環境問題に対して継続的な対応を行ってきた。⁽³⁴⁾ 一九七二年の総会において、国際航空の運営が環境負荷を含むものであることを認め、一九八三年には、民間航空環境問題に関し総会及び理事会に対して勧告を行う

航空環境保護委員会 (Committee on Aviation Environmental Protection (CAEP)) を設置した³⁵⁾。CAEPは、現在もなお、ICAOの環境対応の立案と実施について基本的な責務を負っている。

「環境保護 (Environmental Protection)」と題されるシカゴ条約第一六附属書は、航空機の環境性能に関する国際標準及び勧告方式を具体化したものである。同附属書の第一巻は航空騒音とその人間環境への影響に対応する。航空騒音の有害な影響は、人工密度の高い地域に空港が立地することの多い欧州の構成国にとつてとりわけ深刻な問題であり、早くから対応が図られていたことを示す³⁶⁾。同附属書の第二巻は、航空機エンジンの排出ガス、とりわけ炭化水素、一酸化炭素、窒素酸化物、水蒸気への技術的対処を行う。

ICAOは、気候変動に対する航空の影響についての継続的なデータ収集及び報告の方法に関しIPCCの援助を求めつつ、航空由来の排出物削減のための国際的枠組みの検討を行っている³⁷⁾。

C 国際航空紛争処理制度

① 紛争処理制度

国際民間航空分野における紛争の当事者は、まず交渉を通じて解決の道を探る。交渉が決裂すると、次いで当事者は二国間航空協定中の紛争処理条項を通じて解決を導こうとする。それは通常、シカゴ条約に基づくICAO理事会主導の紛争処理、又は国際司法裁判所 (ICJ) の裁定に基づく紛争処理を規定する。

たとえばアメリカとEUとが締結しているオープンスカイ協定では、協定下で発生した紛争について交渉が進展しない間、当事者は臨時に設置される法廷を通じて裁定に服する³⁸⁾、とされる。紛争解決のためのコストに配慮し、IC

A Oは二国間航空協定についての標準仲裁条項を設けており、交渉が決裂した当事者は、I C A Oの斡旋による仲裁に従うことに合意するものとされる。³⁹⁾ 紛争当事者は原則として二国間航空協定の当事国であるが、航空運送事業者、空港等が実質的当事者となることもある。裁判と異なり柔軟な対応が可能となっている。

一方でシカゴ条約自体も、条約又はその附属書の解釈に関する当事国間の紛争を解決する仕組みを置いている。⁴⁰⁾ すなわち、二又はそれ以上の締約国の間で条約又は附属書の解釈又は適用についての不一致があり、交渉によつて解決できない場合、理事会が表決をもつてこれを処理するものとする。もつとも、理事会が行う表決は、勧告的意義を持つに止まり、終局的な裁定とはみなされない。いずれの紛争当事国も臨時法廷又は国際司法裁判所に対して判断を求めることができるのである。これまで五件が、紛争解決のために理事会に送られた事案として記録されている。⁴¹⁾

終局的裁定としての意義を有しない理事会の判断が紛争の結果を実質的に左右することは、裁判を通じた公式な紛争解決を軽視することにつながり、本来は望ましくない。⁴²⁾ しかし、国際航空運送において、国際司法裁判所の管轄に服そうとする国はほとんどないのが実情である。一二件の国際航空紛争が同裁判所に持ち込まれたが、わずか二件について管轄が肯定され、そのうち一件についてののみ裁定が行われたに過ぎない。⁴³⁾ その国際航空紛争における存在感は大きくないといえる。

Ⅲ 航空排出権紛争—国際環境規制と国際航空規制との交錯

1 航空排出権指令の論理と構造

国際環境規律としての京都メカニズムは、「共通だが差異ある責任」原則をもつ。この観点からは、各航空事業者

を一律に扱うEUの航空排出権指令は国際的規律に反する手法とみなされることになる。対して、国際航空規律としてのシカゴシステムは、機会均等主義ないし非差別主義の原則をもつ。この観点からは、指令はむしろ国際的規律に合致していることになる。航空排出権紛争は、この相反するレジームの衝突において発生していることがわかる。そして問題を更に複雑にしているのは、国際航空分野が京都メカニズムの対象から技術的に除外されている一方、シカゴ条約の当事国は各EU加盟国であってEU自体ではないというように、当事者関係が不明確なことである。航空排出権取引指令は、こうして二つの枠組の境界にあり、かつそれぞれの限界を画す特殊問題といえるのである。続いて本紛争における理論的な対立状況を確認することとする。

A 航空排出権指令の論理

航空排出権指令は、EUからすれば、まずもって京都議定書における国際的約束を履行するための環境対策の一部であるという大義名分がある。彼らはこれについて、「産業革命前の水準に比べて最大二度の気温上昇がみられ……、この深刻な事態を踏まえて、EUが採るべき対策として、航空分野に手をつけざるを得ない」と表現している⁴⁴。航空排出物の環境負荷について、少なくとも政策レベルでは世界共通の認識があり、これを放置すべきであるという主張は存在しないことは、EUにとつて大きな支えである。ICAOは二〇〇四年に、国際航空が到達すべき環境問題における重要な論点として、航空機に由来する温室効果ガスの気候変動に対する影響を制限し削減することがある、と決議しているとおりである⁴⁵。

そして、航空機からの排出物の抑制は、いわゆる炭素税 (carbon tax) のような方法で行うのが難しいという事情もある。シカゴ条約及びEUと第三国との間の航空協定上、免税の慣習が確立されており、当事国双方が合意しない限

りそうした協定を変更し課税と環境負荷と相殺することができないという手続的制約があるからである。一方、航空の環境負荷に関して、市場型削減手段を用いるということにも異論は存しない。航空排出権指令に抗議しているアメリカは、二酸化硫黄（SO₂）の排出権取引制度の先駆者であり、かつICAOによる国際航空についての排出権取引の開発を多年にわたり援助している。

EUは、京都議定書がICAOに割り当てた国際航空排出物の削減のための役割を理解していないわけではない。そうしたICAOの取り組みに、EU加盟国は引き続き協力を続けている。しかし、EU航空の大部分を占めるのは国際航空であることから、ICAOの権限との抵触を避けて域内航空をEU-ETSに含めるのみでは、問題の根本的解決にはならないと判断したものである。然るべき手順も踏んでいるという。すなわち欧州議会は、ICAOが二〇〇二年までに排出権取引ガイダンスを採択できなかった場合、EUとして排出物削減のための手段を講ずると決議し、そして更に、二〇〇四年のICAO第三五回総会を待つて、ここでも目立った成果がみられなかったことを理由に、二〇〇五年九月、EU-ETSに航空分野を包摂する航空排出権指令案を採択したものである。

B 航空排出権指令の構造

航空排出権指令は概要以下のような内容を有している。⁴⁷

① 規制対象

航空排出権指令における排出規制の名宛人は、航空機を運航する航空運航事業者⁴⁸である。空港の運営者、燃料供給者、あるいは航空機エンジン製造者なども検討されたが、航空排出物の管理について最大かつ直接的な関係を持つと

ともに、その削減について最も適した地位にあるとして、運送事業者が選択された。ここに航空運送事業者とは、同指令第一附属書に列挙される、運輸航空事業を当該時点において実施する者 (operator)、又はそれらが不明の場合は航空機を所有する者 (owner) である。したがって本指令は、EU路線に就航する他国の航空運送事業者にも適用されることになる。ただし、第三国が同様の制度を有している場合、国際交渉を通じて互換性の調整を行うものとしており、指令の一方的な強制それ自体が目的でないことが確認されている。

② 規制主体

航空排出権指令は、重複規制及び過大な規制負担を航空運送事業者に対して課すことのないよう、又は規制の欠缺を生じないよう、運用を合理化している。すなわち、各事業者は第三国の事業者を含め、一つのEU加盟国を管理加盟国 (Administering Member State) として、その監督のみに服する。EUの事業者に関しては、その運航証書を請い受けたEU加盟国が管理加盟国となり、第二国の事業者に関しては、最もその排出物の影響を強く受けるEU加盟国が管理加盟国となる。

航空排出権指令は、EU理事会に対し、二〇〇六年一月以降活動する航空運送事業者及びそれに対応する管理加盟国のリストを公にするよう求めている。同リストは、航空交通管制を統括するユーロコントロール (European Organisation for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol)) が、記録飛行計画に準拠するかたちで集計したデータに基づき作成され、二〇〇九年八月に公表されている。

航空機の運航者は、自己の二酸化炭素排出量の監視及び管理加盟国の規制当局に対する毎年度末における報告書の提出が義務付けられる。報告書は、独立第三者による検証を受けるものとされる。監視、報告及び検証の手続につい

ては、二〇〇九年四月にEU理事会からガイドラインが公表されている。⁽⁴⁹⁾

各加盟国は管理加盟国として、航空排出権指令について国内立法置換措置を採らなければならない。換言すれば、排出権指令は各加盟国における拘束力のある措置によって履行が確保される性質のものである。それぞれの事業者は、そうした国内法に基づく規制を充足することを義務付けられる。管理加盟国の義務として、EU-ETSの運用は一樣でなければならず、事業者間で異なる取り扱いを行うことは認められない。

③ 排出権の配分

航空排出権指令下での総排出権は、京都議定書における個々の加盟国単位のものとは異なり、EU全体について設定される。すなわち、EUにおける航空部門全体の総排出権の上限(cap)は、二〇〇四年から二〇〇六年のEUにおける航空部門からの二酸化炭素排出量の平均値を基準とする既得権方式(Grandfathering)を基礎とし、二〇一二年についてはその九七%、二〇一三年以降はその九五%を上限として設定される。⁽⁵⁰⁾ 総排出権の上限に対して一五%は、競争入札方式(auction)により有償の売買取引の対象となる。なお、新規参入事業者及び成長が著しい事業者の負担に配慮して、排出総量に対して三%が特別留保分とされる。この結果、二年目以降全体の八二%が、新規参入事業者等を除く航空運送事業者に対して無償で付与される排出権となる。いわゆる既得権方式に競争入札方式を組み合わせた手法は、その収益によって制度運営費用をまかない、そして運航者により大きな負担を課すことで、効率化を進める意味をもつ。

各事業者は、基準年(排出権取引実施年度の前々前年)における、有償貨客輸送量(トン・キロベース)を管理加盟国に報告し、管理加盟国はこの情報を欧州委員会に提出する。欧州委員会は、EU全体の排出量を管理加盟国から提出

された全事業者の総輸送量で除し、輸送量一トンキロあたりの無償割当排出権単位を算出・決定する。管理加盟国政府は管轄下にある各事業者に対して、各々の輸送量が無償割当排出権単位に乗じて得られた無償排出権を割当てる。

事業者は、毎年四月末までに、前年一年間の実際の排出量に相当する排出権を管理加盟国に引き渡すことを義務付けられる。これを行わない事業者は罰金を科される。排出権指令及び加盟国によって課される義務の不遵守について、事業者はEU全域における運航停止等の処分を受けることがある。

排出権が不足した事業者は、その分の排出権を他の航空運送事業者から市場を通じて購入することができる。反対に、排出権に余剰のある事業者は、その分の排出権を他の航空運送事業者に対して市場を通じて売却できる。京都議定書の下、一般産業の事業者は排出量を他の産業部門の事業者に譲渡することができるが、航空運航事業者は、集計単位を維持する関係上、航空運航事業者以外には譲渡できない。その逆も然りである（クローズド）。その結果、航空分野については他の航空運航事業者の余剰分だけが取引の対象となり、これによって航空分野における排出権の取引価額は他の産業部門のそれよりも高額になる可能性がある。

4 航空排出権指令の問題性

航空排出権指令は、次のような政治的、経済的、技術的問題性を帯び、その法的正当性に疑義が投げかけられている。

A 政治経済的問題

政治的問題の中心は、国際航空の分野において排出量削減のための権限を付託される規制実施主体をめぐるもので

ある。^{⑤1} 航空運送事業者、航空事業者団体、外国政府機関は、EUがその規制主体として適当かどうかについて懐疑的である。彼らは主張する。国際航空の排出物の気候変動に対する影響は、全地球的な対処を要する問題であり、したがって既存の国際航空規制枠組に従い、その対策はICAOの主導の下になされるべきである、と。

排出権指令で国籍による区別がなされないことが、EUに乗り入れる発展途上国にとつては障害となり得るとも指摘される。途上国は京都議定書で義務を課されないにもかかわらず、航空排出権指令では義務を課される。加えて、効率性の低い古い機材を使用し、比較的少数の旅客又は少量の貨物のみを運び、そして長距離を飛ぶという特徴をもつそれらの事業者にとつて、指令は競争上の足かせともなりかねない。新たな南北問題となり得るといふことである。すなわち排出権指令に伴うコスト増加を原因として途上国の事業者が直接就航できなくなつたと仮定すると、ヨーロッパへ直行便で飛ぶことのできない旅客は、近接の就航国に一旦渡つてから、再びヨーロッパへと向かうこととなる。このことで排出物が不必要に増え、そのマイナスの効果が全世界に拡散するという矛盾を生むというのである。これに対してEUは、古い機材を有する発展途上国が旧宗主国に飛来する必要性が高いという点について、そうした国の事業者こそ低二酸化炭素の最新の機材に更新すべきである、と主張している。

IPCCは、排出権取引の環境影響評価を実施し、影響は極小であると判断している。国際航空の長期需要は大きく、新たに発生した費用を顧客に転嫁する市場の柔軟性、又はそれらの企業内吸収力もある、というのである。同評価は、排出権取引の運用開始による航空券価格の上昇について、二〇二〇年までで、飛行距離に応じ四・六ユーロから三九・六ユーロに止まるとしている。そして、需要予測に対して実質的な影響はない、と結論付けている。

EUもまた、排出権指令がほとんどの航空運送事業者にとつて不利益になることはない^{⑤2}と強調している。その理由

として、第一に、すべての事業者は平等に扱われる。そのため、すべての航空事業者はこれによるコスト上昇分を同じ割合で負担することになり、それを顧客に転嫁する条件も同じである。第二に、制度の管理運用コストは極端に大きいものではない。同様の測定作業は既にどの事業者でも実施されており、監視、報告、検証の分だけ、他の制度よりもコストが高つくとの批判はあたらぬ。間接的なコストも、各事業者がただ一つの管理主体に対してのみ手続きを履行すれば足るという、管理加盟国制度が用いられており、過大なものとはならない、と。

B 技術的問題

航空排出権指令は気候変動対策についてのEUの好みを反映し排出権取引を強制しようとするもので、他の地域にとっては不適切な場合があるとの批判を受ける。⁵² このとおり指令は、規制技術的にも幾つかの問題を含んでいる。規制手法の選択、排出権の割当て、強制方法などである。⁵³

指令の技術的問題の第一は、国際航空部門における排出物削減の手法として排出権取引を強制していることである。排出量の削減に効果が認められる方法は他にもある。代替航空燃料の使用、飛行経路の再考、飛行頻度の効率性の検証等がその例である。空港のデザイン変更により、航空機が陸上にある間の効率性を上げることとも可能と考えられる。アメリカは、まずもって行うべきは排出物の削減に直接的かつ経済的に結びつく、航空交通管制の合理化であると主張する。地上でのタクシーと上空での飛行パターンの見直しを行おうとするものである。この見解によれば、排出権指令は、航空管制の改良に向けたこれまでの努力をそぐものであるとされる。EU加盟国は、排出権取引に依存することとなり、空間の改善と航空交通管制の非効率性に対して何の責任も動機ももたなくなるというのである。

問題の第二は、排出権の単位である。京都議定書における割当量単位 (Assigned Amount Units (AAUs)) は、国際航空を含んでいない。国内航空は京都議定書の適用を受け、議定書締約国は国内航空についてこれに管轄権を委ねる義務がある。したがって、国内航空は議定書に基づく各国の削減目標に包摂されるということ、新たな問題を生じない。これに対して、国際航空と他産業との間では割当量単位に互換性がないことから、国際線を運航する航空運送事業者は排出権の不足を他の航空運送事業者の余剰分のみから調達しなければならぬことになる。

航空分野への排出権の割当は、すべての事業者間で平等の条件で行われる。したがって、国籍による差異も認められない。さらに、すべてを平等にする結果、新規参入事業者もそのように扱われる。排出権指令の制度設計は、この点について重大な欠点を有している、と批判される。排出量の算定と割当ての方法として、二〇〇四年から二〇〇六年までの排出平均値を参照するという、既存のネットワーク型航空事業者にとって有利な既得権型が採用されている。新規参入ないし成長著しい事業者はその反対に、成長相当分の排出権を購入しなければならない。また、許容量の設定以前の産業界又は特定事業者の努力は評価されず、これまで積極的に機材更新を進めてきた事業者ほど、削減余地が限られてしまうことになる。そして批判は、競争入札費用がそのまま顧客に転嫁され、又は許容量を超える部分にかかる排出権の追加調達費用がそのまま顧客に転嫁される可能性がある一方、無償の排出権部分が事業者の差益になる可能性もあるというように、コスト負担の信憑性という疑義を強調する。

C 法律的問題

政治的及び技術的な問題の指摘は、更に法的问题に対する批判へと発展する。⁵⁴ シカゴ条約、二国間航空協定ないし

国際法原則との関係で、そこには大きく、①許容外運航規則該当性、②許容外課金該当性、③許容外域外適用該当性という問題があると考えられる。

① 許容外運航規則該当性

航空排出権指令は、公海上で排出される二酸化炭素をも規制対象に含めている。指令に批判的な立場からは、相手の領域に属する区間への規制の拡張もさることながら、このような規制はシカゴ条約又は二国間航空協定において許容されない、公海上の運航規則に該当すると主張されるわけである。

シカゴ条約一二条は、各締約国の航空機は、「飛行及び操作 (flight and maneuver)」に関して被飛行国の規律に従うものとしている。⁵⁵ 一方同条は、公海の上部空間についてはシカゴ条約によって定立された規律のみが強制力を有するとしている。⁵⁶ よって、指令は、少なくとも後者の部分に抵触し、シカゴ条約自体が規制権限を留保している範囲について実効的な規制を行うものであるというのである。

また、米欧オーブンスカイ協定三条は、次のように規定する。「いずれの当事国も、相手国によって指定された航空運送事業者によって実施される運輸量、頻度、及び役務の規律、航空機の型式を一方的に制限しないものとする」⁵⁷と。航空排出権指令は、公海上に限らず、二国間協定で明示された一方的規制の禁止に抵触する可能性もあるということになる。

これに対してEUは、同指令は現行の国際航空の規制枠組みの範囲内のものであると反論する。⁵⁸ シカゴ条約及び二国間航空協定によって許容される、乗り入れ及び出国に関する条件に過ぎないというのである。シカゴ条約一条は、各締約国はその領域の上部空間について排他的な主権を有するとし、⁵⁹ 同六条は、「いかなる定期航空業務も、上空被

通過国の事前の承認及びその指定する条件を充足せずには実施できない」と規定する。同一一条は、「締約国は当該国を出発国又は到着国とする国際航空について、国籍による区別なくかつシカゴ条約に従う限りにおいて、乗り入れ又は出国に関する要件を適用することができる」と規定する。⁽⁶¹⁾これらの規定を根拠として、EUは、出発地又は到着地を基礎とした排出権指令の国際航空への拡張を正当化している。

EUは更に、EU-ETSの地理的範囲の拡張は、ICAOによる排出削減手続に関するガイドランスとも一致していると主張する。⁽⁶²⁾京都議定書は、ICAOを通じた国際航空排出物の削減の追求を規定している。この点EUは、二〇〇四年九月にICAO-CAEPがETSに関する法律文書の提出に失敗したことを踏まえて、指令案を公表している。二〇〇四年一〇月のICAO総会第三五―五号決議は、ICAOによって援助された任意のETSか、又は締約国の既存のETSの国際航空への拡張のいずれかを選択肢として示していたのであって、EUは、このガイドランスをもって、EU-ETSの国際航空への拡張の正当性の根拠とする。ICAO加盟国の過半数が、ICAOの二〇〇七年第三六回総会において、双方の合意を除き各国ETSを域外航空事業者に適用すべきでないとの決議に賛成しているが、EU加盟国は、シカゴ条約のいかなる規定も排出権取引のような市場型手段につき事前の双方の合意を義務付けていないことを理由に、公式に同議案に留保をつけている。このためEUの行動は国際公約違反にはならないとする。

ここで問われるのは、排出権指令が被乗り入れ国として正当に行使できる航空機の運航規則に該当するか否かであるが、そもそもシカゴ条約は排出権取引という新しい規制手法を知らずに書かれており、賛否いずれの見方をも許容するかのよう内容となっている。

② 許容外課金該当性

航空排出権指令は、シカゴ条約及び二国間航空協定の下で禁じられている、許容外の課税・課金の問題であるとの批判も受けている。⁶³ すなわち、排出権取引制度は、航空運送事業者にコストを負担させ、その活動に制約を課しており、シカゴ条約で許容されない、いずれかの航空施設又は役務の提供に対して賦課されるものではない課金に等しい、というのである。

シカゴ条約一五条は、「空港の使用料金その他の使用料金について、すべての締約国の航空機に対して自国機と同様に均等の条件の下にこれを課すこと、及び、いずれの締約国も他の締約国の航空機又はその航空機上の人若しくは財産が自国の領域上空の通過、同領域への入国又はそこから出国をする権利のみに関しては、手数料、使用料その他の課金を行わない」と規定する。⁶⁴ 排出権指令については、航空運送事業者が課金の対価としてEU内の空港の使用等に関する便益を享受することはないため、本規定との抵触が疑われるのである。

また、シカゴ条約二四条は、「関税義務その他の料金 (customs duty and other charges)」と題して、締約国が課すことのできる課税等の対象から、航空燃料を除外している。⁶⁵ その細則であるICAOガイドラインは、この除外について、燃油の輸入、輸出、物品課税、取引、消費及び歳入徴収にまで及ぶとしている。⁶⁶ さらに、オープンスカイ協定一一条は、国際航空燃油税の相互免除を規定している。⁶⁷ そこで、指令に批判的な立場は、それが航空運送事業者の燃油消費を捉えて実効的に費用を賦課する以上、ETSの国際航空への拡張はシカゴ条約又は二国間航空協定の下では許容外の燃油課税に帰すると主張するのである。あるいは、排出権指令それ自体が、シカゴ条約一五条によって禁じられる、入国又は出国のみを条件とする許容外課金と評価される余地もあるとする。

これらの指摘の当否は、E.T.S.が課税又は課金と区別することができるか否かという点にかかっている。EUによれば、シカゴ条約も二国間航空協定も、近時の発達にかかる排出権取引を念頭に置いておらず、したがってそれは課税や課金とは同一視できないとされる。⁽⁶⁸⁾そしてEUは、シカゴ条約第一条を根拠に、自らの手法の正当性を主張する。同条は、「締約国の法令で、国際航空に従事する航空機の当該締約国の領域への入国もしくはそこからの出国又は同領域内にある間の運航及び航行に関するものは、この条約の規定に従うことを条件として、国籍のいかんを問わずすべての締約国の航空機に適用されるものとし、また、その国の領域への入国もしくはそこからの出国にあたり、または同領域内にある間、当該航空機によって遵守されなければならない⁽⁶⁹⁾とする。彼らからすれば、域内に乗り入れる事業者がそこで強制力をもつ法令に従うのは当然であるということになる。さらにEUは主張する。シカゴ第一条は、国家の権限行使にあたり差別的な行使を禁ずるといふ部分に力点が置かれており、そしてEU指令はいかなる国も差別的には取り扱っていない、と。

また、オープンスカイ協定二二条は、「空港、空港環境、航行施設、航空保安施設及び空港施設の使用料は、それらの提供主体に発生する合理的な費用を超過することができない⁽⁷⁰⁾」としている。しかし、ここに空港環境とは、空港の施設又はサービスと同一視できる空港における環境影響であると解されており、排出権指令が規制する全運航区間についての排出物規制とは、規制の局面を異にする。しかも同協定三条は、「協定当事者のいずれも、輸送量、頻度もしくは役務の内容、又は航空機の形式を一方的に制限してはならない。ただし、関税、技術的要請、運航上の必要性、環境上の理由に基づきシカゴ条約一五条の規定に従いつつ行われる規制はこの限りでない⁽⁷¹⁾」とする。シカゴ一五条自体の不明確性が、この問題の解決を難しくしている。

③ 許容域外適用該当性

航空排出権指令の法的问题の中心は域外適用、つまり、EU域内の空港に発着するすべてのフライトをEU-E TSの対象とすることで、当該路線を運航する外国航空運送事業者に対して、当該国政府の合意を得ずを一方的規制によつてEU指令を域外適用しているということの当否である。⁽⁷²⁾シカゴ条約は、第一条において「締約国は、各国がその領域上の空間において完全且つ排他的な主権を有することを承認する」として領空主権を確立し、かつ第一二条において「∴公海の上空において施行される規則は、この条約に基いて設定されるものでなければならぬ」として航空規則の一般原則を定めるからである。ひとまず、国際航空に特殊的な議論を措いて、域外適用の一般理論を確認しておく。

第三次国際関係法リステイメント (Restatement (3rd) of Foreign Relations Law of the United States) は、域外適用に関する現代国際法を要約したものと⁽⁷⁴⁾して参照に値する。同四〇二(1)(c)は規定する。「国家は、その領域外で作用し、又はその領域内で実質的に作用することを意図する行為を規定する法について、管轄権を有する」と⁽⁷⁵⁾。また四〇三(1)条は、「四〇二条に基づく管轄権が現実に存在する場合といえども、ある人又はその活動が他の国家と関係を有することにより、それが不合理となる場合、国家はある人又は行為について規定する法についての管轄権を行使できない」と⁽⁷⁶⁾する。四〇三(2)条は、裁判管轄の行使の合理性の判断要素として、次のものを挙げている。⁽⁷⁷⁾

① 規制主体となる国家の領域に対する当該活動の関連性。② 規制主体となる国家と規制される活動について主として責任を有する人との間の、国籍、居住、経済活動等の関連性。③ 規制される活動の性格、規制される活動の規制する国家における重要度、他の国家が当該活動に対して規制する程度、及び当該規制の一般的な許容度。④ 当該規制に

よって保護され、害され、又は正当化される例外の存在。^⑤当該規制の、国際政治的、法的又は経済制度における重要性。^⑥当該規制の既存の国際的制度との一致の程度。^⑦当該活動を規制することについて他の国家が有する利益の程度。^⑧他の国家による規制との抵触可能性。

このように、ある国がその主権の地理的範囲を超えて管轄を拡張しようとする場合であっても、相手国の行動が域内で一定の「作用」を生んでいることを根拠に、その効力を認めることができるという理論を、「作用理論 (effect theory)」という。相手国のすべての行動ないし実行がこれを主張する国においてなされている必要はない。規制をする国家の領域内及び領域双方に作用している関係でもよい。作用理論は、アメリカ政府が国境外で行われた責任逃れの行為に対して独占禁止法の規制を及ぼそうとする趣旨で、最初に採用されたものである。^⑧その後、他の法分野にも応用されていく中で、適用範囲の拡張の反動として、行為者の悪意及び適用の合理性が要件として加えられるようになった。^⑨リスティメントはこれを確認し、「国家は、その作用又は意図した作用が実質的で、これに対する管轄権の行使が合理的であることに基づき、行使が可能である」としている。^⑩ここにいう合理性は、行為者に対して地理的管轄権を有する国家の法との抵触を可及的に避けるために、域外適用を行おうとする国家の管轄権を制限しようとしたものに他ならない。

右の考え方に従うと、排出権指令の域外適用が正当化されるか否かは、国際社会が温室効果ガスの削減必要性について善意とはいえない以上、要はそれが合理的であるかによる。^⑪リスティメントにおける判断基準は、大きく規制実施主体の相当性と、規制内容の相当性に集約できよう。その観点から排出権指令の当否を検討するならば、前者に關しては、公海上で発生し地球全体に影響する問題に対し、地域的共同体が規制を及ぼそうとすることの当否が問題

となる。

全世界規模の問題に対する行動は多数国間の協調によって進められるべきところ、EUはこれを一方的、偏面的な行動をもって対処しようとする点に、問題がなくはない。EU加盟国は排出権取引の実施に当事国の双方同意を要求したICAO総会決議A三六―二二号の承認を留保しているものの、多数決で採択された決議事項が、当該決議事項に反対した国家に対しても有効に作用することについて争いの余地はない。相手国の同意を得ない一方的規制の問題性を、シカゴ条約に基づく非差別的取扱いでもって治癒することもできないはずである。その一方で、ICAO自体、国際的な排出権取引の具体的基準を示さず、締約国に各自排出権取引制度の開発を行うよう勧告していることは、EUとICAOとが国際的な環境問題の解決という目的を共有していることと併せ、排出権指令は国際的で普遍的な制度が構築される過程における一種の共同実験であるというEUの理解を支えている。これを当然に否定することもできないというべきである。

規制内容の相当性に關しては、域外適用をもって規制すべき程度に国際航空由来の排出物がEUに重大な影響を及ぼしているか否かが、議論となり得る。排出権指令に批判的な立場からは、航空運送事業者はEUに就航するとしても基本的に公海上を飛行して事業を行うのであり、EU領域に帰属する影響の範囲は限定的であるとされる。そして、EUは排出規制にかかる権限を有しない。なぜなら、それはEUの領域に対する重大な影響を裏付けられないからである⁽²⁾、という。しかしながら、彼らもまた、航空部門の排出物がEUに重大な影響を及ぼさないと証明できない。よってEU規制の不合理性を指摘してその管轄権行使を阻止することもできないことになる。環境問題に關する域外適用が解釈困難な問題を含んでいるのは間違いない。

以上の議論は、越境型環境汚染における相当因果関係論を地球温暖化の問題に当てはめるものに他ならないが、そもそも行為と結果との個別的な対応関係を観念するのが困難な地球温暖化問題については、いつそ違った考え方を採る余地もあるように思われる。EU-ETSは京都議定書に基づく国別登録簿における排出権の増減処理を通じて、排出物を数値管理するもので、領域外に物理的な干渉を行うわけではない。そうすると、これを利用する排出権指令は、管理加盟国に所在する国別登録簿を規制するものに過ぎず、域外適用を行ってはいないとの理解も成り立ち得よう。

5 航空排出権紛争

二〇〇九年二月、アメリカ航空運送協会とアメリカの大手航空会社三社は共同で、EU航空排出権指令を置換したイギリス国内法の立法審査を求め、所管庁であるエネルギー・気候変動省 (Department of Energy and Climate Change) をイギリス高等法院の行政裁判所に提訴した⁸³⁾。外国航空運送事業者の公海上での排出物に対して排出権取引を強制し規制を及ぼそうとするイギリス法、ひるがえってEU航空排出権指令は、国際協調に拠ってきたシカゴ条約及びICAOによる国際民間航空の規制枠組みを逸脱しており、二国間航空協定そして国際法原則にも抵触する。更には国際航空分野における排出削減をICAOの主導に委ねた京都議定書にも抵触するとの見解がある。

本件については、二〇〇九年一月中旬にエネルギー・気候変動省に対する審問が行われ、その結果を踏まえて高等法院は、二〇一〇年五月に欧州司法裁判所への付託を決定しており、訴訟当事者はこれに異議を止めていない。

IV 航空排出権紛争とEUのねらい

1 航空排出権紛争のフォーラム

右のとおり、航空排出権指令の論理とその政治経済的ないし法的な問題性を検討すると、この紛争が主としてシカゴ条約の解釈をめぐる衝突として表れ、同条約の不明確性から、当事者はそれぞれ同じ規定を批判しあい、あるいは自らの根拠にするという循環に陥っていることがわかる。

法的問題の核心は、排出権指令の域外適用がシカゴ条約違反にあたるという点にある。したがって本来的に、政府であるか航空運送事業者であるかを問わず、権利侵害を主張する当事者は、シカゴ条約の締約国として、同条約八四条に基づく異議申し立て手続に訴えることができる。そして、両当事者の認識が一致をみなかった場合は、国際司法裁判所に提訴することができ、二国間協定の規定に従い、協定の解釈及び適用に関してICAO理事会に異議を申し立てることもできる。⁸⁴ 両当事者の認識が一致をみなかった場合は、二国間航空協定に従いICAOの仲裁に移行する⁸⁵。ところが今回、アメリカ系航空運送事業者及び事業者団体は、このいずれにも拠ることなく、欧州司法裁判所の裁定に期待した。まずこの点について考える必要がある。

ICAO理事会が、仲裁的権能を国際航空環境問題である今回の航空排出権紛争について行使するのは当然であるように思える。しかし、航空排出権指令に関するEUの強硬な態度は、ICAOの指導力の欠如の裏返しといえ、本件に限ってとくに、ICAO理事会が第三者的立場で仲裁ないし裁定を行うのは不向きといえる。この点、二国間協定を通じた救済、すなわち両当事者の態度が平行線を辿った場合のICAOによる仲裁でも、シカゴ条約八四条を通

じた解決と同じ壁にぶつかる。それでは、国際司法裁判所に終局的裁定を求めてはどうか。しかし、国際司法裁判所は、国家間の法的紛争処理を行う機関として規定されており、これまでの複数の航空紛争事例でもそうであったように、その管轄が認められる余地は決して大きくない。航空排出権指令が巧妙であるのは、EUというシカゴ条約の当事関係をもたない地域的共同体が主導し、管理加盟国を通じて民間の各航空運送事業者に規制を及ぼしている点、そしてそれが、京都議定書の対象外である国際航空由来の排出物を対象とする点である。いずれも、国際司法裁判所の管轄権が否定される要素とならざるを得ないのである。

この問題の本質的解決がICAOによる多国間の協調的枠組によってなされるべきことはEUも否定していない。しかし、そうした多数国間の取り組みは効果が大きい反面、現実にはまとまりにくいものである⁸⁶。ICAOでは単純多数決によるコンセンサス形成が要求され、ここでは途上国の利害が強く反映される。今回の排出権指令自体、ICAO主導による排出権取引制度の見通しが立たないことに、EUが苛立つて行ったものなのである。実際ICAOは、これまで多年にわたり航空排出ガスの削減手法を検討してきたが、未だEUの航空排出権指令の挑戦を受けて立つほどの具体的成果を生み出せていない。

2 航空排出権紛争の行方

EUはイギリス政府主導の下、二〇〇六年、航空排出権指令の提案のために、そして欧州議会、閣僚理事会での採決に備えて、詳細なシミュレーションを含んだリポートを作成していた⁸⁷。そこで、政治経済的な批判の可能性、シカゴ条約の解釈をめぐる法的問題の紛争化の予測、その先のICAOによる国際ガイドラインの策定の方方向性まで、予

め徹底的に分析されていたこと、つまり周到にシナリオが練られていたことは特筆されてよい。そこから読みとれるのは、次のようなEUのねらいである。

航空排出権指令が、域内航空だけを対象にしないのは当然であった。EU域内航空とEU発着国際航空における二酸化炭素排出量の割合は四対六であつて、気候変動対策という趣旨からして、排出権取引に後者を組み入れない訳にはいかない。京都議定書の射程を超えたところに、当初から目的があつたのである。EUの航空事業者が就航する国際路線のみに適用するという方法が理論上ないわけでないが、それはEU事業者のみに環境対策費用を負担させることで彼らの国際競争力を削ぐだけでなく、シカゴ条約一条が禁ずる差別的取扱いとして直接的に国際法に抵触することとなり、選択できない。

気候変動に対抗するために、他の手段ではなく排出権取引にこだわったことにも、説明がつく。環境税は、二酸化炭素削減の直接的な誘引とはならず、かつ一方的手段によつて課金することはシカゴ条約一五条に明示的に抵触するため、可能性が閉ざされている。航空交通管制の合理化、代替燃料への転換は、ICAOとアメリカ、そしてEUが協力して既にその実現に向けた取組みを進めており、これを主題とする意義も乏しい。そもそもEUは包括的アプローチで気候変動へ実効的に対処することとしており、排出権取引をもつて他の削減手段を排除する意図などない。排出主体である航空運送事業者に速やかに効率化、機材更新を動機付ける排出権取引制度に、気候変動対策の推進役としての役割を期待したのである。世界最大かつ包括的な排出権取引市場を既に稼働させている現状で、EUはその自信とともに炭素市場における覇権を揺るぎないものとする意図を有していたと考えられる。

技術的問題として指摘される事項についても、EUは当初から批判を覚悟していた。既得権方式の排出量割り当て

も、ネットワーク型のレガシーキャリアを多く抱えるEUが、排出権取引に航空部門を組み入れるための域内の意思統一の観点から、最短距離でかつ唯一の方法であった。競争入札方式に対して加えられる事業者の負担増大の批判など、彼らのねらいそのものであった。産業規模が拡大するなかであえてクローズ方式を採ることにより、実施される排出権取引において莫大な入札益が生み出され、それを技術革新のための資金に充てることができる。市場を通じた排出権購入が高くつくことで、経済合理原則に基づき事業者が機材更新を急ぐのは当然であろう。

航空排出権指令により、関係主体が不満をつのらせ、批判的対応に出て紛争化することは最初から織り込み済みであった。EU自身、その一方的手法の法的正当性を確信していたわけでもなかった。むしろそれが、簡単には結論のない複雑な論理構造を有しているだけに、問題提起によって国際的な議論を活発にする意図があった。国際航空部門を排出権取引の範疇に組み入れるべきことは国際的共通認識であり、ICAO理事会に紛争が持ち込まれたとして、理事会がEU指令の域外適用を否定してみたところで、自己のリーダーシップの欠如をさらすことになるだけである。つまり、ICAOに紛争解決が持ち込まれた時点で、ICAOの逃げ道をふさぐことができるということになる。航空排出権問題についてはICAO自身が実際上の当事者であり、中立的な立場で理事会表決をなし得るわけではない。シカゴ条約の解釈、そしてICAOの権限との整合性を吟味しても、国際法上、EUの行為の違法性を明らかにすることが容易ではないことは、EUにとって有利である。しかも、ICAO理事会の裁定は、終局的ではないため、国際司法裁判所に持ち込まれるまで、あるいはその裁定が下されるまでに指令が施行されることで、ICAOに国際的規律の策定と実施を促す圧力をますます強めることができる。そして、国際司法裁判所は国家間紛争の解決機関であり、その管轄が否定される可能性はむしろ高いという読みがあったものと考えられる。その点で、航空排出権紛争

が欧州司法裁判所に持ち込まれたことは、むしろ自然ななりゆきとさえ思える。イギリス政府が同裁判所への付託に異議を止めなかったのは、EUの自信の表れといえよう。

クローズ型、セクター別の排出量管理⁽⁸⁸⁾を、国際機関が統一的に実施することで、市場型規制の効果は最適化される。ポスト京都議定書の議論はその方向性に進む可能性があり、昨今ではICAOにはその先陣を切るという強い誘引も生まれている。そしてそれは、EUの航空排出権指令がほぼそのままICAOによる国際排出権取引ガイドンスに取り入れられるということであり、現実には稼働しているEU-ETSがその主要市場となるということである。ICAOは第三七回総会において、二〇一三年の次回総会までにそれを実現すると決議しており、その公約が果たされるとき、EUの戦略上の勝利が明らかとなる。

V 結 語

世界はEU航空排出権指令が巻き起こした紛争の帰趨に注視している。そしておそらく、シカゴ条約の解釈上、EUは不利であるとの予想を抱いている。しかし、その一方で、EUが提起した問題の解決のために、ICAOを通じた国際的規律の樹立が不可欠であるとの認識を募らせ、政治的な解決に向けた作業を加速させている。このシナリオはEUが用意したものである。彼らがあえて火中の栗を拾おうとしたのは、二〇一三年以降のいわゆる「ポスト京都議定書」の議論と連動して、ICAOに国際航空排出権取引ガイドンスの作成を急がせ、世界初のセクター包括的国際排出権取引レジームを実現させることであつたと考えるのが自然である。それによつて、EUは、気候変動への対抗措置を全世界的な規模で手に入れることができ、その後の排出権市場の覇権も握ることができる。そして、その

間の紛争から何も失うものはないのである。

付記

本稿脱稿後の二〇一一年二月二日、欧州司法裁判所は航空排出権指令の国際条約等への抵触を完全否定する、EU全面勝訴の判決を下した。その意義の検討については別稿に譲らざるを得ない。

- (1) Intergovernmental Panel on Climate Change [hereinafter “IPCC”], *Aviation and the Global Atmosphere: Summary for Policy Makers*, at 3 (1999).
- (2) IPCC, *supra* note 1, at 6; G. T. Blumenthal ed., *Aviation and Climate Change* 12 (2010).
- (3) J. Veno, *Flying the Unfriendly Skies: the European Union’s New Proposal to Include Aviation in Their Emissions Trading Scheme*, 72 *J. Air L. & Com.* 659 (2007).
- (4) D. B. Reagan, *Putting International Aviation into the European Union Emissions Trading Scheme: Can Europe Do It Flying Solo?*, 35 *B. C. Envtl. Aff. L. Rev.* 350 (2008). ここで、排出権取引制度の理論的背景を確認しておく。CO₂などの温室効果ガスは、環境経済学においては負の公共財（悪影響を及ぼす財で、その影響を受ける人が増えても影響の効果は変わらず、誰も影響が及ぶのを免れない性質をもつもの）とされ、財の提供者は他者へ悪影響を及ぼしているにもかかわらず、他者を受ける被害について感知せず、対策を講ぜずに放置すると、一般に、社会的に適正な規模を超えて過大に供給されると説明されている。このため、従来から、排出量の上限值の設定や課税による抑制など、政策的な対応がなされてきた。いわゆる cap & trade 方式の排出権取引はこうした政策的対応の一つである。理論上は、社会的に最適な規模に排出量の上限值 (cap) を定めることができれば、それを排出者に初期配分したうえで、一単位の温室効果ガスを削減するのに必要な費用、すなわち

限界削減費用が異なる複数の排出者間で排出権の自由な取引 (trade) がなされることにより、限界削減費用が排出間で均一化されるところで均衡するため、社会的に最適な規模に向けた排出量の削減を、最小のコストで達成することができる。限界削減費用が不均一の場合には、限界削減費用の高い排出者の削減量を減らし、限界削減費用の低い排出者の削減量を増やすように排出権の取引をすることで、同じ削減量でも総削減コストを下げることから、取引を通じたこのプロセスを、各々の限界削減費用が等しくなるまで続けることで、最小の総削減コストを達成できることになることされる (岡野まさ子・日原勝也・鈴木真二「国際民間航空と環境問題―排出権取引制度と航空(その二)―日本航空宇宙学会誌五八巻(二〇一〇年)二四二頁」)。

- (㉔) Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change [hereinafter “Kyoto Protocol”], art. 3, Dec. 10, 1997, 37 I.L.M. 22; D. Freestone & C. Streck eds., *Legal Aspects of Implementing the Kyoto Protocol Mechanisms* 9 (2005).
- (㉕) Council Directive 03/87, 2003 O.J. (L 275) 32 (EC) [hereinafter “EU-ETS”]; C. Carlarne, *Climate Change Policies and Ocean Apart: United States and European Union Climate Change Policies Compared*, 14 Penn. St. Envtl. L. Rev. 464 (2006).
- (㉖) Commission Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council Amending Directive 2003/87/EC, COM (2006) 818 final (Dec. 20, 2006).
- (㉗) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Reducing the Climate Change Impact of Aviation, at 2, COM (2005) 459 final (Sept. 27, 2005); Reagan, *supra* note 4, at 351.
- (㉘) M. Pilling & J. Thompson, *Carbonstorm, Airline Business*, Jan. 22, 2007.
- (㉙) Reagan, *supra* note 4, at 351.
- (㉚) The Air Transport Association of America, et al. v. The Secretary of State for Energy and Climate Change, C-366/10 (22 July, 2010).

- (12) Intergovernmental Panel on Climate Change, *Climate Change 2007: The Physical Science Basis* at 211 (2007); Veno, *supra* note 3, at 662.
- (13) U. Steppeler & A. Kingmüller, *EU Emissions Trading Scheme and Aviation*, at ix (2010); Veno, *supra* note 3, at 663; 山本隆三「排出権取引制度と航空輸送」AIR FORUM 二〇〇八年夏季号三頁。
- (14) S. Gössling & P. Upham, *Climate Change and Aviation* 3 (2009); Veno, *supra* note 3, at 663.
- (15) United Nations Framework Convention on Climate Change [hereinafter “UNFCCC”], art. 2, May 9, 1992, S. Treaty Doc. No.102-38, 1771 U.N.T.S. 107.
- (16) UNFCCC, arts. 3 and 4.
- (17) Kyoto Protocol, arts. 2 and 3.
- (18) *Id.* Annex A.
- (19) C. Carothers, *United We Stand: The Interstate Compact as a Tool for Effecting Climate Change*, 41 *Ga. L. Rev.* 256 (2006).
- (20) Freestone & Streck, *supra* note 5, at 11-13; 太田稔「京都議定書と排出権」自由と正義六〇巻二号(二〇〇九年)二九頁。
- (21) Kyoto Protocol, art. 12; Freestone & Streck, *supra* note 5, at 13.
- (22) Kyoto Protocol, art. 6; Freestone & Streck, *supra* note 5, at 12.
- (23) Kyoto Protocol, art. 17; Freestone & Streck, *supra* note 5, at 15.
- (24) Veno, *supra* note 3, at 670. 現在、排出権取引について欧州が世界の先頭を切っていると考えられているが、過去において欧州はむしろこれに消極的でした。それは排出権取引が「汚染する権利 (license to pollute)」捉えかねないとの認識によるものであり (C. Egenhofer, *The Making of the EU Emissions Trading Scheme: Status, Prospects and Implications for Business*, 25 *Eur. Man. J.* 453-463 (2007); 岡野ほか前掲注(4)二四二頁) 実際、排出権取引制度が最初に用いられたのはアメリカであった。同国では、一九七〇年代から大気汚染物質の排出権取引が実際されており、一九九〇年の Clean Air

Act Amendments で具体的な削減目標が設定されたのを機に利用が本格化し、一九九五年からは環境負荷の極めて大きい硫酸化合物 (SO₂) の取引で成果を上げた。これこそが E U - E T S が範としたものである。その背景には、環境意識の高まりとともに一九九二年に欧州委員会が炭素・エネルギー税法案を提出したが欧州議会での採択に失敗し、産業界の自主規制等の試みも成果を生めなかったことがある。そこで、京都議定書で認知度を高めた排出権取引制度に、期待がかけられることとなったわけである。

(25) Z. J. B. Plater et al., *Environmental Law and Policy: Nature, Law, and Society* 587 (2d ed. 2008); A. Bows, K. Anderson & P. Upham, *Aviation and Climate Change* 45 (2009).

(26) *Convention on International Civil Aviation*, Apr. 4, 1944, T.I.A.S. No.1591, 15 U.N.T.S. 295 [hereinafter “Chicago Convention”]; R. I. R. Aberyrate, *Legal and Regulatory Issues in International Aviation* 9 (1996).

(27) Aberyrate, *supra* note 26, at 15-17; Reagan, *supra* note 4, at 353.

(28) Lissitzyn, *Freedom of the Air: Scheduled and Non-Scheduled Air Services*, (E. McWinney & M.A. Bradley eds.) *The Freedoms of the Air 90-91* (1968); I. H. Ph. Diederiks-Verschoor, *An Introduction to Air Law* 53, 65 (7th ed., 2001); 吉永榮 助 坂本昭雄『最新国際航空法要論(改訂増補版)』(有信堂、一九七六年)。その嚆矢は、英米間の一九四六年のパミュダ協定 (Bernuda Agreement) である。同協定では、次の二点において重要な妥協がなされている。すなわち、イギリス側の主張を容れて、両国航空企業が運営すべき航空路線をそれぞれ特定し、その路線上で指定された航空企業に限って商業航空権を利用した航空業務の運営を行うものとされた。そして、航空業務の運営に関連して適用される航空運賃及び貨率は、航空運送事業者団体である国際航空運送協会 (International Air Transport Association (IATA)) の運賃決定機関を通じて両国航空企業が合意し、かつ両国の航空当局によって認可されたものでなければならぬとされた。また、相手国と第三国との間の運輸権たる以遠権 (Beyond right)、すなわち第五の自由を無制限に認めるべきであるとするアメリカの主張は、当事国がそれだけに運営路線を特定し、航空企業の指定を行い、かつ当該航空企業の輸送力についての抽象的な原則的に合意することによって修正された。これに対してアメリカは、航空機の種類及び運航便数などの輸送力規制を意図していたイギリスから譲歩を引

き出し、運営路線の特定と輸送力に関する「抽象的な」原則を設定するに止め、輸送力の事後審査主義 (ex-post facto review) を第五の自由にかかる運送力についてまで容認させた。バミューダ協定は、米英勢力対立の妥協の産物であったため、商業航空の根幹ともいえる輸送力についての不明確さを蔵していたが、航空一大国間の合意としてそれはそれで権威を持ち、以後これを範とした二国間航空協定 (bilateral air services agreement) が各国間で数多く締結されていくこととなった。つまり国際社会は、シカゴ条約六条における、いかなる国際定期航空サービスも、相手国の事前の合意なくして実施できないとの原則の下、各国政府は二国間航空協定を通じて経済的権利を、交渉によって交換してきたのである。一般に、参入航空企業の指定のほか、ルート、輸送力、運賃、競争条件、安全規制、紛争解決の方法が二国間協定で規定される。

- (26) Open Skies Agreement between the United States (US) Government and the European Union (EU) [hereinafter “Open Skies Agreement”]
- (27) Chicago Convention, art. 44.
- (28) Chicago Convention, art. 49.
- (29) *Id.*, art. 50
- (30) *Id.*, art. 37; Aberytrane, *supra* note 26, at 16.
- (31) H. L. Miller, *Civil Aircraft Emissions and International Treaty Law*, 63 *J. Air L. & Com.* 712 (1998).
- (32) Aberytrane, *supra* note 26, at 287; Miller, *Id.*, at 714.
- (33) P. S. Dempsey, *Flights of Fancy and Fights of Fury: Arbitration and Adjudication of Commercial and Political Disputes in International Aviation*, 32 *Ga. J. Int'l & Comp. L.* 278 (2004).
- (34) IPCC, *supra* note 1 forward; ICAO, *Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection*, Assemb. Res. A35-5 (2004); Miller, *supra* note 34, 715; 西村忠司「国際航空の排出量取引（前編）」*運輸と経済*六七巻六号（二〇〇七年）五九頁以下。
- (35) Open Skies Agreement, art. 19.

- (39) Dempsey, *supra* note 136, at 243.
- (40) Chicago Convention, art. 84.
- (41) *Id.* その中で、ICAO理事会の仲裁機能を国際社会に印象つけた二〇〇〇年の米欧消音器紛争を紹介しておきたい。二〇〇〇年、EUは、空港周辺の人口集中地域へのエンジン排気音の影響を憂慮し、シカゴ条約第一六附属書に規定される以上の厳格な騒音基準を設けた。多くの航空運送事業者は、新型航空機を購入するかわりに、消音器（エンジンマフラー）を装着した航空機エンジンを導入することで対処しようとした。ところがEU加盟国はこれに満足せず、とくに旧型機は消音装置によっても完全には基準を満たさないことを批判して、単純なデシベルレベルの規制にかえ、一定のパラメータに基づく騒音規制を新たに施行した。この結果、既に消音器に設備投資していた航空運送事業者は、新型機に更新するために追加の負担を強いられることとなった。保有機材に経年機が多く、これに消音装置を装着していたアメリカのノース・ウエスト航空（当時）は、アメリカ運輸省を通じてEU加盟国に抗議し、二〇〇〇年三月、アメリカはシカゴ条約八四条の手続きに従って、シカゴ条約締約国たるEU加盟一五か国（当時）に対する異議を申立てた。本問題の処理にあたりICAO理事会は、両者からヒアリングを行ったが、アメリカの弁論に対してEUは、本異議申し立てがシカゴ条約八四条の定める事前交渉を経ずになされた早計な行動であることを批判した。両者は、口頭で理事会による仲裁を求め、これに対して理事会は二六対〇でアメリカを支持する決議を行った。両者はその後理事会の紛争解決に向けた公式な召喚を受諾し、交渉の席についた。二〇〇一年一月、両者は暫定合意に達した。アメリカはEU加盟国に対する異議申し立てを取り下げ、EUはパラメータ騒音規制を廃止するところである。二〇〇三年二月、紛争は終結に至った（K. E. Brown, *The International Civil Aviation Organizations is the Appropriate Jurisdiction to Settle Hushkit Dispute Between the United States and the European Union*, 20 Penn. St. Int'l L. Rev. 465 (2002).)。
- (42) Dempsey, *supra* note 36, at 270-271.
- (43) *Id.* at 287.
- (44) Commission Proposal, *supra* note 7, at 3.

- (45) ICAO Assembly Resolution 35/5, Consolidated Statement of Continuing ICAO Policies and Practices Related to Environmental Protection, app. A, sec. 1 (Oct. 2004).
- (46) Council Decision 1600/2002, Laying Down the Sixth Community Action Programme, art. 5, 2002 O.J. (L 242) 1-15.
- (47) I. Laborde, EU Regulation of Aviation CO₂ Emissions, 24 Nat. Resources & Env't 54 (2010).
- (48) ただし航空排出権指令は、影響度の低いフライトを実施するに過ぎない事業者については適用外としている(Annex 1 (c))。国家要人の移動、人道的、安全確保、医療、訓練、軍事及び研究の目的で行われるフライト、最大離陸重量が五、七〇〇 kg未滿の小型機、連続する三、四半期における飛行回数が二、四三回以下又は年間排出量一万吨未滿の航空運送事業者などである。
- (49) Decision 2009/339/EC.
- (50) 規定許容排出量(排出可能単位)の配分方法としては、①既得権方式(grandfathering)、②競争入札方式(auctioning)、③目標値方式(benchmarking)が考えられる(P. Morrell, An Evaluation of Possible EU Air Transport Emissions Trading Scheme Allocation Methods, 35 Energy Policy, 5562-5570 (2007))。湧口清隆「EUにおける航空分野への排出権取引制度適用の動向」運輸政策研究二一巻二号(二〇〇八年)六七頁)。結局、支払総額が比較的少ない①の既得権方式が、比較的成熟度の高い航空産業においては最も受け入れやすい選択肢となる。ただし、新規参入事業者に対する配慮が必要となる。実際、今回の航空排出権指令の内容はこの線に沿うものとなっている。また、既得権方式では、排出量の増加は抑制できても現状から削減する効果は見込めない。そこで一部の排出可能単位について、競争入札方式を取り入れる構造となっている。
- (51) Press Release, Air Transport Association, ATA Statement Regarding EC Decision on Emissions Trading (Dec. 20, 2006); Reagan, supra note 4, at 366.
- (52) Press Release, U.S. Dept. of State, United States Questions European Aviation Emission Trading Scheme (Dec. 2, 2005).
- (53) CE Delft, Giving Wings to Emission Trading, Inclusion of Aviation under the European Emission Trading System (ETS): Design and Impacts (2005); Reagan, supra note 4, at 367.

- (75) Reagan, *supra* note 4, at 369.
- (76) Chicago Convention, art. 12.
- (77) *Id.*
- (78) Open Skies Agreement, art. 3.4.
- (79) CE Delft, Economic Incentives to Mitigate Greenhouse Gas Emissions from Air Transport in Europe 175-181 (2002).
- (80) Chicago Convention, art. 1.
- (81) *Id.* art. 6.
- (82) *Id.* art. 11.
- (83) CE Delft, *supra* note 58, at 178.
- (84) K. Singh, Aviation and Environmental Pollution 85 (2010); Reagan, *supra* note 4, at 373.
- (85) Chicago Convention, art. 15.
- (86) Chicago Convention, art. 24.
- (87) ICAO Policies on Taxation, in the Field of International Air Transport (3rd ed., 2000) at 1.
- (88) Open Skies Agreement, art. 11. 1.
- (89) CE Delft, *supra* note 58, at 175-177.
- (90) Chicago Convention, art. 7.
- (91) Open Skies Agreement, at 13.
- (92) *Id.*, art. 3.4.
- (93) R. I. R. Abeyratne, The Authority of the European Union to Unilaterally Impose an Emissions Trading Scheme, 21 No.4 *Air & Space Law*. 5 (2008).
- (94) Chicago Convention, arts. 1 and 12.

- (74) Restatement (3rd) of Foreign Relations Law of the United States Section 402-403 (1987); G. F. Hess, *The Trail Smelter, the Columbia River, and the Extraterritorial Application of CERCLA*, 18 *Geo. Int'l Envtl. L. Rev.* 43 (2005).
- (75) Restatement (3rd) of Foreign Relations Law of the United States, sec. 402 (1) (c).
- (76) *Id.*, sec. 403 (1).
- (77) *Id.*, sec. 403 (2) (a)-(h).
- (78) *United States v. Aluminum Co. of Am.*, 148 F.2d 416 (2d Cir. 1945); *Sherman Antitrust Act*, 26 Stat. 209, 15 U.S.C. secs. 1-7.
- (79) *Timberlane Lumber Co. v. Bank of Am.*, 549 F.2d 597 (9th Cir. 1976).
- (80) Restatement (3rd) of Foreign Relations Law of the United States sec. 403 cmt.
- (81) *Abevrath*, supra note 72, at 7.
- (82) *Reagan*, supra note 6, at 376.
- (83) C-366/10, supra note 10.
- (84) *Open Skies Agreement*, art. 13.
- (85) *Open Skies Agreement*, art. 14.
- (86) 山口勝弘「排出権取引と航空」『ていごおん』二三三号(二〇〇八年)一一頁。
- (87) *European Union Committee, 21st Report of Session 2005-06, Including the Aviation Sector in the European Union Emissions Trading Scheme: Report with Evidence* (2006).
- (88) セクターアプローチの可能性と課題につき、鄭雨宗・和気洋子「ポスト京都とセクター別アプローチ」『三田商学研究』五一巻一号(二〇〇九年)三七頁以下。

